

# ***O MINISTÉRIO PÚBLICO E O MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO***

---

**MARIA FÁTIMA VAQUERO RAMALHO LEYSER**

*Promotora de Justiça de São Paulo.*

O mandado de segurança<sup>1</sup> é uma garantia constitucional, estando previsto no inc. LXIX, do art. 5º, da CF. Da mesma forma, o mandado de segurança coletivo, como garantia constitucional, encontra-se expresso no inc. LXX do referido art. 5º da Carta Magna.

A ligação entre o mandado de segurança individual e o coletivo é evidente, sendo certo que o constituinte deixou de definir os contornos deste último, porque já o fizera em relação ao primeiro no inc. LXIX do art. 5º, da CF.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Mandado de segurança é o meio constitucional posto à disposição de toda pessoa física ou jurídica, *órgão com capacidade processual, ou universalidade reconhecida por lei, para a proteção de direito individual ou coletivo, líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, lesado ou ameaçado de lesão, por ato de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.* (Hely Lopes Meirelles, *Mandado de Segurança*, 16ª ed. atualizada pela Constituição de 1988 e legislação posterior por Arnaldo Wald, São Paulo, Malheiros, 1995, pp. 17-8.

<sup>2</sup> Na análise do *mandado de segurança coletivo*, a primeira afirmação, embora possa parecer um truismo, é de que não estamos frente a um novo instituto jurídico, mas sim a Constituição veio, apenas, ampliar o elenco das pessoas capacitadas ao ajuizamento da garantia mandamental, para tanto utilizando a técnica da *substituição processual*. Assim, no pólo ativo da relação processual não irá figurar somente a pessoa cujo direito subjetivo tenha sido, ou se afirma que

Ao mandado de segurança coletivo aplicam-se os dispositivos da Lei nº 1.533/51, *Lei do mandado de segurança*, no que se refere às generalidades do instituto, tais como as condições da ação, *direito líquido e certo e o ato ilegal ou abusivo da autoridade*, e disposições procedimentais<sup>3</sup>, como, p. ex.: o rito.<sup>4</sup>

O procedimento do mandado de segurança individual e coletivo é o mesmo. A diferença entre o mandado de segurança individual e o coletivo é que o primeiro visa à proteção de direito individual e o outro a de direito coletivo *lato sensu*.

De outra parte, o mandado de segurança coletivo difere do mandado de segurança individual, no que respeita à legitimação ativa, coisa julgada e quanto à concessão da liminar, *art. 2º, da Lei nº 8.347/92*.<sup>5</sup>

São incompatíveis com o mandado de segurança coletivo, os dispositivos contidos nos arts. 1º, § 2º<sup>6</sup>; 3º<sup>7</sup> e 7º, inc. II<sup>8</sup>, da Lei nº 1.533/51.

Os arts. 1º, §§ 2º e 3º, da Lei nº 1.533/51 não se harmonizam com o mandado de segurança coletivo, porque neste é vedada a defesa dos interesses pelos indivíduos.

---

o foi, violado por ato ilegal ou praticado com abuso de poder, por autoridade pública ou por agente de pessoa jurídica no exercício de atribuição do Poder Público, mas poderá figurar também a organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados, assim como partido político com representação no Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 5º, LXIX e LXX) (Athos Gusmão Carneiro, *Aspectos do Mandado de Segurança Coletivo in* Direito & Justiça, p. 4).

<sup>3</sup> Lourival Gonçalves de OLIVEIRA, *Interesse Processual e Mandado de Segurança Coletivo*, in Mandados de segurança e de injunção, coord. Sálvio de Figueiredo Teixeira, p. 140.

<sup>4</sup> Uadi Lamêgo BULOS, *Mandado de Segurança Coletivo*, p. 68.

<sup>5</sup> Art. 1, § 2º, da Lei nº 8.347/92: *a liminar será concedida quando cabível, após a audiência do representante judicial da pessoa de direito público que deverá se pronunciar no prazo de setenta e duas horas*.

<sup>6</sup> Art. 1º, § 2º, da Lei nº 1.533/51: *quando o direito ameaçado ou violado couber a várias pessoas, qualquer delas poderá requerer o mandado de segurança*.

<sup>7</sup> Art. 3º, da Lei nº 1.533/51: *o titular de direito líquido e certo decorrente de direito, em condições idênticas, de terceiro, poderá impetrar mandado de segurança a favor do direito originário, se o seu titular não o fizer, em prazo razoável, apesar de para isso notificado judicialmente*.

<sup>8</sup> Art. 7º, inc. II, da Lei nº 1.533/51: *ao despachar a inicial, o juiz ordenará: ... II – que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando for relevante o fundamento e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja deferida*.

Sem dúvida, é cabível a liminar no mandado de segurança coletivo, presentes os pressupostos para sua concessão, *relevante fundamento e ineficácia da medida*.

Como salienta Betina Rizzato Lara<sup>9</sup>, *a liminar, neste tipo de mandado, ganha uma maior dimensão na medida em que, ao evitar a ineficácia da prestação jurisdicional obtida através da sentença, estará evitando, ao mesmo tempo, a lesão ao direito de vários indivíduos*.

Releva notar quanto ao mandado de segurança coletivo a circunstância do art. 2º, da Lei nº 8.437, de 30-6-92, a qual determina que: *a liminar será concedida, quando cabível, após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deverá se pronunciar no prazo de sentença e duas horas*. Contudo, desde que a prévia oitiva do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, no prazo de setenta e duas horas, acarrete a ineficácia do ato, não poderá o juiz sujeitar a concessão da medida liminar requerida no bojo do mandado de segurança coletivo ao regime deste art. 2º.<sup>10</sup>

A decisão concessiva do mandado de segurança efetiva-se da mesma forma que o mandado de segurança individual.

---

<sup>9</sup> *Liminares no Processo Civil*, p. 155.

<sup>10</sup> Em casos excepcionalíssimos, nos quais a demora na tutela antecipada colocaria em risco valores exponenciais, o juiz afastará a incidência dessa regra, para prover liminar com fundamentação diretamente calcada na Constituição. Imagine-se hipótese, já ocorrida no âmbito da competência da Justiça Federal, em que o Governo proíbe a operação de câmbio ou a onera excessivamente e o requerente precisa comprar moeda estrangeira, com urgência, para submeter-se a cirurgia somente praticada no exterior. Se o magistrado for ouvir o Banco Central, em 72 horas, antes de deferir a liminar, a causa pode esvaziar-se pela perda da vida do postulante. A medida será, então, deferida imediatamente, sem prejuízo da intimação do requerido, para manifestação, dada a prevalência absoluta do direito à vida e à aplicação da garantia da inafastabilidade da tutela jurisdicional, em situação na qual o tempo poderia torná-la ineficaz. Não é possível afastar-se a aplicação dessa regra em situações nas quais o esforço de realização rápida da notificação baste para o Juiz abrir a oportunidade de manifestação à entidade pública. A pretexto de haver direito em risco, não poderá o magistrado descumprir o comando legal, sem que haja razões muito fortes para tanto, apoiadas, repito, na iminência de o requerente sofrer grave e irreparável lesão se for observado o prazo de 72 horas para ouvida da parte contrária (José Lázaro Alfredo Guimarães, *As Ações Coletivas e as Liminares Contra Atos do Poder Público*, p. 37).

O art. 12, parágrafo único, da Lei nº 1.533/51 dispõe que: *a sentença que conceder o mandado, fica sujeita ao duplo grau de jurisdição, podendo, entretanto, ser executada provisoriamente.*

Diante desse dispositivo legal, pendente recurso com efeito meramente devolutivo da sentença ou acórdão que concedeu a segurança, cabe a execução provisória.<sup>11, 12, 13</sup>

A autoridade coatora e todos os seus subordinados e os agentes públicos não subordinados à autoridade coatora, mas atingidos pela decisão ficam adstritos a cumprir tal decisão, diante de sua natureza mandamental.<sup>14</sup>

Para o titular de direito individual se aproveitar da decisão do mandado de segurança coletivo deverá intervir na qualidade de litisconsorte, nas ações envolvendo direitos individuais

---

<sup>11</sup> Com isso, tornou inequívoca a sujeição dessa execução em mandado de segurança às normas do Código relativas à execução provisória e que são as constantes do art. 588. Segundo ele, a execução provisória da sentença far-se-à do mesmo modo que a definitiva, observados os seguintes princípios: *I. corre por conta e responsabilidade do credor, que prestará a caução, obrigando-se a reparar os danos causados ao devedor; II. não abrange os atos que importem alienação do domínio, nem permite, sem caução idônea, o levantamento de depósito em dinheiro; III. fica sem efeito, sobrevindo sentença que modifique ou anule a que foi objeto da execução, restituindo-se as coisas no estado anterior* (Celso Agrícola Barbi, *Do Mandado de Segurança*, p. 281).

<sup>12</sup> Hely Lopes Meirelles admite a execução provisória, contudo, entende pela desnecessidade de caução e carta de sentença: *a execução provisória foi estendida à sentença concessiva da segurança pela Lei 6.071, de 3-7-74, mas daí não se conclua que essa provisoriedade exija a caução e a carta de sentença referidas no art. 588 do CPC. E assim já decidi. Pois, se a liminar é executada independentemente desses requisitos, ilógico seria exigí-los para execução da decisão do mérito, ainda que sujeita a recurso (Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, Habeas Data, p. 71).*

<sup>13</sup> J. Cretella Júnior admite a execução provisória e ressalva as seguintes hipóteses: *quando se tratar de sentença visando à a) concessão de aumento de vantagens, b) extensão de vantagens, c) reclassificação de servidores públicos, d) equiparação de servidores públicos, a sentença não pode ser executada provisoriamente (Lei nº 4.348, de 26-6-1964, art. 7º), cumprindo ainda observar que, nessas hipóteses, também a liminar não será concedida (mesma lei, art. 5º) (Comentários à Lei do Mandado de Segurança, p. 270).*

<sup>14</sup> O processo do mandado de segurança coletivo não necessita de mais atos que o ofício para a execução, pois a ordem, sobre resolver a liquidez e certeza do direito do impetrante, declara inválido o ato eivado de ilegalidade ou abuso de poder, determinando à autoridade coatora que cumpra a decisão. A execução de sentença não é nova ação; é uma ordem, expedida de ofício pelo órgão jurisdicional sob as sanções legais (Alfredo Buzaid, *Considerações Sobre o Mandado de Segurança Coletivo*, p. 138).

homogêneos, nos termos do art. 94 do Código de Defesa do Consumidor.<sup>15</sup>

Para Ada Pellegrini Grinover,<sup>16</sup> o tipo de legitimação para a causa dos partidos políticos e das associações, que a Constituição Federal estabelece no inc. LXX do art. 5º é ordinária, porque *a entidade age na defesa de seus interesses institucionais – proteção ao meio ambiente, aos consumidores, aos contribuintes, por exemplo.*

Entretanto, entendo que, em relação à legitimação ativa no mandado de segurança coletivo, da mesma forma que nas ações coletivas, não se pode usar os mesmos institutos previstos no direito processual civil. Assim, a legitimação prevista no inc. LXX do art 5º, da CF, como preleciona Thereza Arruda Alvim:<sup>17</sup> *não é ordinária; é simplesmente própria, legitimação própria para a propositura de ações civis, legitimação coletiva.*

A legitimidade no mandado de segurança coletivo é concorrente<sup>18</sup> e disjuntiva<sup>19</sup>, não se podendo olvidar que se admite a legitimidade individual, ou seja, da pessoa que sofrer ameaça ou

---

<sup>15</sup> É apenas possível, na hipótese do art. 94, que a vítima ou sucessor atue como litisconsorte, *mas, em verdade, essa atuação mais se aproxima da figura do assistente litisconsorcial e, particularmente, tendo em vista o direito material, pois que os benefícios neste existentes podem ser alcançados pela procedência, quer no plano da ação coletiva, como, igualmente, no da ação individual* (José Manoel de Arruda Alvim Netto, *Código do Consumidor Comentado*, nota 32, p.358).

<sup>16</sup> *Mandado de Segurança Coletivo: Legitimação, Objeto e Coisa Julgada*, in Repro 58:77.

<sup>17</sup> *O Direito Processual de Estar em Juízo*, p. 49.

<sup>18</sup> A legitimidade se diz concorrente porquanto a legitimidade de uma das entidades não exclui a de outra: são todas simultânea e independentemente legitimadas para agir. Concorrente, aqui, significa não-exclusiva de uma só entidade (Antônio Gidi, *Legitimidade para Agir em Ações Coletivas*, in Revista de Direito do Consumidor, 14:55). No mesmo sentido: *a legitimação concorrente significa que qualquer um dos legitimados ex lege pode agir processualmente, independentemente da atividade simultânea de outro legitimado, ou seja, inexistente necessidade de atividade paralela de qualquer um dos outros legitimados. Concorrente significa que a atividade de qualquer um desses legitimados, se dirige ou tende para uma mesma e comum finalidade, e que, por isso mesmo, pode automaticamente ser desempenhada por qualquer um dos legitimados*, (José Manoel de Arruda Alvim Netto, *Código do Consumidor Comentado*, p. 382).

<sup>19</sup> A legitimidade é disjuntiva no sentido de não ser complexa, vez que qualquer uma das entidades co-legitimadas poderá propor, sozinha, a ação coletiva sem necessidade de formação de litisconsórcio ou de autorização por parte dos demais co-legitimados. É facultada, entretanto, a formação voluntária de litisconsórcio (Antônio Gidi, *Legitimidade para Agir em Ações Coletivas* in Revista de Direito do Consumidor 14:55).

lesão a direito líquido e certo, que poderá impetrar o mandado de segurança individual.<sup>20</sup>

Dessa forma, no mandado de segurança coletivo, o interesse de uma entidade não exclui necessariamente o de outra, sendo perfeitamente viável a concorrência de legitimação. O partido político, por exemplo, é parte legítima para pleitear contra aumento ilegal do preço do transporte urbano, mas também o serão todos os sindicatos e todas as associações de bairro, já que qualquer gravame respectivo, que é de caráter geral, afeta também os interesses individuais dos sindicalizados e dos associados.<sup>21</sup>

Em sendo concorrente a legitimação ativa no mandado de segurança coletivo nada impede o litisconsórcio no pólo ativo entre os co-legitimados. Nesta hipótese, o litisconsórcio será facultativo ativo.

Na hipótese de ser intentado mandado de segurança coletivo, o titular do direito subjetivo reclamado poderá ingressar como assistente, entenda-se, no caso, assistente litisconsorcial, da entidade coatora, com base no art. 54, do CPC.<sup>22</sup>

Embora o Ministério Público não se encontre elencado no inc. LXX do art. 5º, da CF, podemos afirmar com segurança, no sentido de sua legitimidade ativa para o ajuizamento do mandado de segurança coletivo.

Considerando que o mandado de segurança coletivo representa uma ação coletiva, exsurge daí, portanto, a presença de interesse social.

---

<sup>20</sup> Evidentemente, a legitimação dessas entidades não exclui a de cada membro ou associado para postular seu direito separadamente, de acordo com a norma ordinária sobre legitimação, haja, ou não, mandado de segurança coletivo em andamento (Celso Agrícola Barbi, *Mandado de Segurança na Constituição de 1988*, in *Mandados de segurança e de injunção*, coord. Sálvio de Figueiredo Teixeira, p. 69).

<sup>21</sup> Ernane Fidélis dos Santos, *Mandado de Segurança Individual e Coletivo Legitimação e Interesse*, in *Mandados de Segurança e de Injunção*, coord. Sálvio de Figueiredo Teixeira, p. 133.

<sup>22</sup> Celso Agrícola Barbi, *Mandado de Segurança na Constituição de 1988*, in *Mandados de Segurança e de Injunção*, coord. Sálvio de Figueiredo Teixeira, pp. 69-70).

É função institucional do Ministério Público a defesa do interesse social. Assim, sempre que se estiver diante de uma ação coletiva, estará aí presente o interesse social, que legitima a intervenção e a ação em juízo do Ministério Público art. 127, *caput* e 129, inc. IX, ambos da CF.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVIM, Thereza Arruda. *O Direito Processual de Estar em Juízo*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1996.
- ALVIM NETTO, José Manoel de Arruda – *Código do Consumidor*, 2ª ed. revista e ampliada, 2ª tiragem, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1995.
- BARBI, Celso Agrícola. *Do Mandado de Segurança*, 3ª ed, Rio de Janeiro, Forense, 1976.
- \_\_\_\_\_, *Mandado de segurança coletivo* in Mandados de segurança e de injunção, Coordenador: Aroldo Plínio Gonçalves, Belo Horizonte, Livraria Del Rey Editora, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Mandado de Segurança na Constituição de 1988 in Mandados de Segurança e de Injunção*, coord. Sálvio de Figueiredo, São Paulo, Saraiva, 1990.
- BULOS, Uadi Lamêgo. *Mandado de Segurança Coletivo*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1996.
- BUZAID, Alfredo. *Considerações Sobre o Mandado de Segurança Coletivo*, São Paulo, Saraiva, 1992.
- CARNEIRO, Athos Gusmão. *Aspectos do Mandado de Segurança Coletivo in Direito & Justiça*, Correio Brasiliense, Brasília, 1992.
- CRETELLA JÚNIOR, J. *Comentários à Lei do Mandado de Segurança*, 7ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1995.
- GIDI, Antônio. *Legitimidade para Agir em Ações Coletivas in Revista de Direito do Consumidor* v. 14, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1995.

- GRINOVER, Ada Pellegrini. *Mandado de Segurança: Legitimação, Objeto e Coisa Julgada in Revista de Processo*, v. 58, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1990.
- GUIMARÃES, José Lázaro Alfredo. *As Ações Coletivas e as Liminares Contra Atos do Poder Público*, 2ª ed., Brasília, Brasília Jurídica, s.d.
- LARA, Betina Rizzato. *Liminares no Processo Civil*, 2ª ed. atualizada, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1994.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, Habeas Data*, 16ª ed. atualizada por Arnaldo Wald, São Paulo, Malheiros, 1995.
- OLIVEIRA, Lourival Gonçalves. *Interesse Processual e Mandado de Segurança Coletivo in Mandados de Segurança e de Injunção*. Coord. Sálvio de Figueiredo Teixeira, São Paulo, Saraiva, 1990
- SANTOS, Ernane Fideslis dos. *Mandado de Segurança Individual e Coletivo (Legitimação e Interesse) in Mandados de Segurança e de Injunção*, coord. Sálvio de Figueiredo Teixeira, São Paulo, Saraiva, 1990.